



Análisis Económico

ISSN: 0185-3937

analeco@correo.azc.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad
Azcapotzalco
México

Ayala Espino, José
Instituciones para mejorar la industria
Análisis Económico, vol. XVII, núm. 34, segundo semestre, 2001, pp. 3-34
Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41303401>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Instituciones para mejorar la industria

*José Ayala Espino**

Introducción

El argumento principal que desarrolla este ensayo es la discontinuidad en el diseño de instituciones adecuadas que permitan elevar el nivel de calidad de las políticas industriales llevadas a cabo especialmente para corregir deficiencias y prevenir desviaciones.

El Estado mexicano había señalado que la industrialización sería la palanca del desarrollo que permitiría remontar la ancestral pobreza y desigualdad. En un principio estas afirmaciones generaron un amplio consenso el cual se ha erosionado recientemente. No es casual, pues las promesas están muy lejos de alcanzarse, aun para el propio sector industrial. Por ejemplo, la mayoría de las empresas no están preparadas para enfrentar con éxito el reto de la competencia externa. La industria sigue concentrada en las áreas que producen la tercera parte del PIB industrial (ciudad de México, Estado de México, Guadalajara y Monterrey). Las maquiladoras concentran sus actividades en la frontera norte, especialmente en Tijuana y Ciudad Juárez, mientras que otras regiones del país carecen de infraestructura o de inversiones adecuadas. Las manufacturas representan casi el 90% de las exportaciones, pero más de la mitad provienen de las maquiladoras. Las empresas exportadoras son pocas, de las casi 2 millones existentes, sólo 40 mil son directamente exportadoras y 300 tienen capacidad internacional de comercialización.

* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM (jayalaecono@iserve.net.mx).

La debilidad de los encadenamientos industriales se expresa claramente en la notable dependencia del sector exportador de las importaciones de bienes de capital y de insumos intermedios. Las empresas mexicanas ofrecen solamente el 4% de los insumos del sector exportador, de modo que el déficit comercial tiende inevitablemente a crecer. Las pequeñas y medianas empresas han sido un factor que directa e indirectamente contribuye a la disminución de la pobreza, sin embargo, su crecimiento y competitividad son muy bajos. A primera vista, hay una ausencia de instituciones eficaces que coordinen y descentralicen las decisiones y, simultáneamente, ofrezcan un apoyo decisivo a la competitividad. En materia de promoción industrial se requiere reformar los programas existentes y desarrollar un nuevo enfoque integrador de procesos financieros, de servicios a las empresas, de comercialización, y de acceso a información y conocimientos. México reúne inicialmente las condiciones para lograr un vigoroso desarrollo industrial, sin embargo, no parece que vaya a ser un resultado espontáneo. Todo indica que requerirá una nueva estrategia que potencie las iniciativas de los sectores público y privado y, sobre todo, que permita compartir una visión integral que contemple los intereses de los distintos agentes involucrados.

El artículo está compuesto por seis secciones. En la primera se realiza un breve esbozo de las políticas de promoción industrial. En el siguiente se denota el papel de las instituciones en materia de coordinación económica entre los agentes participantes en el sector. El tercero desarrolla una evaluación de las políticas de apertura y liberalización. En el cuarto se establece el nuevo marco industrial y su influencia económica en el diseño de políticas industriales. El penúltimo enumera las debilidades del nuevo diseño y elabora algunas críticas al esquema de incentivos. En la última parte se destacan los criterios en el diseño y aplicación de instituciones, y se elaboran algunas recomendaciones al respecto.

1. Un balance de las políticas de promoción industrial

En México la política de fomento industrial ha vivido dos momentos clave: la primera etapa de promoción estuvo dirigida activamente por el Estado, en contraste, la segunda ha sido guiada por el mercado. En efecto, entre 1950 y 1970 predominó la visión según la cual el gobierno debía intervenir activamente y se argumentó que contaba con la capacidad suficiente para determinar cuáles eran las categorías de industrias nacientes que merecían apoyo, así como el nivel deseable de este, derivando en un esquema caracterizado por la protección industrial a cualquier costo. En cambio, la visión que progresivamente se impone desde la década de los ochenta propone al mercado como mecanismo de coordinación económica y, en contras-

te, menospreció a la intervención gubernamental, salvo en situaciones en las que era necesario equilibrar fuerzas entre empresas y sectores a través de medidas de corte horizontal. Desde una perspectiva amplia se puede decir que la primera política logró resultados notables en términos de crecimiento industrial, diversificación e integración de cadenas productivas; la segunda, todavía en curso, ha tenido logros, pero el balance sería más bien negativo a juzgar por sus resultados: la profundización de la heterogeneidad estructural es ahora mayor, la brecha entre la industria moderna y la tradicional aumenta, las relaciones entre ambos tipos de industria son débiles acentuándose su carácter dual, el esfuerzo exportador se concentra en unas cuantas empresas, la competitividad está muy lejos de extenderse a todo el sector y, finalmente, el acceso al crédito está limitado a pocas empresas.¹

Independientemente de aciertos y deficiencias, la aplicación de estos dos tipos de política tiene serios límites; sin embargo el más importante probablemente es la discontinuidad en el diseño de instituciones adecuadas que permitan elevar el nivel de calidad de las políticas y los mecanismos para corregir deficiencias y prevenir desviaciones. En efecto, durante el periodo sustitutivo de importaciones el acento se dirigió a las ventajas de los mecanismos institucionales proveídos por el Estado, pero su diseño no prestó suficiente atención a las condiciones en las cuales el nivel de protección otorgado podría ser lo bastante alto como para generar grandes pérdidas de eficiencia. Por otro lado, tampoco se examinó el impacto de la protección sobre los incentivos de empresarios y ejecutores de la política, por ejemplo, no se otorgó ninguna importancia a la falta de información y conocimiento que poseían los funcionarios públicos sobre los flujos de costos y proyectos de inversión y el papel de los empresarios interesados, de igual forma no se consideraron los desafíos que enfrentarían los productores en los mercados una vez que se retirara la protección.

La política en las décadas de 1980 y 1990 se caracterizó por el acento en las ventajas de las instituciones del mercado, sin embargo, no consideró que una gran parte de la industria carecía de las condiciones necesarias para enfrentar exitosamente el nuevo ambiente creado por la apertura y desregulación económica. Así, la industria fue abandonada virtualmente a su suerte, lo que a la postre no sólo pronunció su deterioro, sino que la dejó en condiciones financieras y productivas vulnerables. La política de ajuste, tal como se diseñó y aplicó no consideró la construcción de instituciones que manejaran los conflictos distributivos entre distintos agentes, por el contrario se extendieron y agudizaron a lo largo de los años ochenta debido justamente a las políticas seguidas. Además, los conflictos afectaron negati-

¹ Para un mayor detalle véase Banco Mundial (2001: 265-68).

vamente la productividad, contribuyeron a distorsionar aún más los precios relativos y frecuentemente muchos recursos se desviaron de la esfera productiva hacia otras actividades.

En rigor, los dos tipos de política olvidaron que el desempeño del sector industrial no depende exclusivamente de las instituciones proveídas por el Estado, ni tampoco de las que proporciona el mercado: la experiencia internacional, especialmente la del sudeste asiático, señala que la política industrial necesita instituciones que favorezcan la coordinación de decisiones entre agentes, generadas por el acuerdo entre las partes involucradas, aunque ciertamente inducido por las políticas públicas. Si bien es cierto que las instituciones del Estado juegan un papel crucial para estimular los mercados, esta nueva óptica hace relevante la necesidad de buscar una combinación de instrumentos que favorezcan la coordinación entre agentes.²

2. Instituciones y coordinación industrial

Hasta hace poco tiempo se ha reconocido que el fortalecimiento de las capacidades industriales requiere de un esfuerzo notable de coordinación colectiva que, desafortunadamente, no ocurre espontáneamente en el mercado, ni tampoco puede ser proveída exclusivamente por el Estado.³ Esto es así porque los agentes que toman decisiones y eligen proyectos carecen de una visión integral del sector, ya que sus intereses de grupo predominan sobre los de la economía en su conjunto; además, porque tienen incertidumbre estratégica, es decir, desconocen el comportamiento futuro de los otros agentes participantes, por esta razón no pueden planear sus acciones en el largo plazo. Si lo anterior es cierto, entonces es necesaria una coordinación más fuerte, no necesariamente estatal, entre ramas y empresas, para que los agentes coordinen sus acciones. Asimismo se requiere de instituciones especializadas para enfrentar cada problema de forma particular y el establecimiento de un programa que integre los cambios esperados por los agentes de acuerdo a sus expectativas.⁴

² Para una presentación de este enfoque véase Aoki, *et al.* (2000).

³ Las visiones tradicionales según las cuales las fallas del mercado obligaban a una intervención del Estado, o las fallas del gobierno exigían una mayor presencia del mercado, están equivocadas, aunque parcialmente tienen razón, una parte muy importante de los problemas del desarrollo industrial tiene su origen en problemas de coordinación que son más frecuentes de lo que se había supuesto y que, además, deben ser encarados con instituciones del «tercer tipo» es decir, que no son ni del mercado, ni del Estado.

⁴ La política propuesta es distinta a la que atribuía un papel determinante al Estado, pero, reconoce que éste es importante, debido a su capacidad para afectar la coordinación y para desempeñar un papel relevante en el fomen-

El surgimiento de una amplia capacidad empresarial extendida por toda la sociedad no es fruto del azar o un resultado espontáneo del mercado, por el contrario, requiere de la creación de instituciones que organicen esfuerzos individuales a través de una estructura de incentivos que favorezca la coordinación y modele las acciones colectivas. Así, los agentes podrán crear nuevas organizaciones, nuevas rutinas de producción y nuevos contratos de cara a una realidad cambiante. Es reconocido que los problemas de costos de transacción en la industria son más altos de lo que tradicionalmente se había supuesto, en consecuencia su reducción a través de arreglos institucionales podría incentivar la inversión y fortalecer y desarrollar los mercados.⁵

Los procesos de innovación institucional y organizacional no son fáciles de alcanzar, por lo mismo deben reconocerse las dificultades y los costos. En primer lugar, los agentes organizados en el mercado, o en el gobierno, no tienen incentivos fuertes para emprender acciones por sí solos y la mayoría de las veces requieren del apoyo estatal. En segundo lugar, no resulta sencillo identificar el tipo de instituciones necesarias, en realidad se trata de un proceso de elección basado en el ensayo y error. Además, las leyes generadas dentro de las fronteras nacionales pueden ser desafiadas o desconocidas por agentes y procesos internacionales, y particularmente por la industria a escala global y en tercer lugar conviene reconocer la resistencia de grupos de interés para aceptar nuevas instituciones y estructuras de coordinación que en el corto plazo puedan afectar sus ingresos o la estructura de sus propiedades.⁶ Los grupos potencialmente perdedores organizarán acciones para impedir el establecimiento de nuevas instituciones a pesar de la existencia formal de un consenso amplio sobre su importante papel.

to industrial capaz de proporcionar una visión coherente del futuro. Al brindar esta visión de la economía en fases tempranas de transformaciones, económicas importantes, el Estado podría dirigir a los participantes del sector privado hacia una acción concertada sin provocar gastos en recursos excesivos de recopilación y procesamiento de información o negociación. Véase Chang (1996: 65-66).

⁵ Dixit (1998) ha sugerido que el enfoque de los costos de transacción es particularmente valioso para una mejor comprensión del proceso de industrialización y su reforma. Estos costos incluyen los distintos problemas de información, negociación y cumplimiento (ex ante y ex post) que afectan la organización interna de las empresas y los resultados de los mercados, y de los procesos económicos que ocurren fuera del mercado; además, de los problemas de agencia asociados a las diferentes estrategias que siguen los distintos agentes para alcanzar sus objetivos.

⁶ La internacionalización de las actividades industriales presenta graves problemas para el establecimiento de una estructura coordinadora, dado que la mayoría de las leyes tiene vigencia sólo dentro de las fronteras del Estado-Nación. Entre los ejemplos se encuentran: la dificultad de regular los flujos comerciales debido a la creación constante de nuevos productos y de nuevas fuentes de oferta desde el exterior, la dificultad de la administración macroeconómica de los mercados financieros internacionales, así como la dificultad de cambiar el patrón de producción y empleo.

2.1 Incentivos durante la protección industrial

La promoción del desarrollo industrial obedeció tanto a una necesidad coyuntural como a un esfuerzo deliberado. La crisis en el comercio internacional, acelerada primero por la gran depresión y más tarde por la segunda guerra mundial abrió la necesidad de profundizar la industrialización a través de la sustitución de importaciones. La economía mexicana había quedado protegida de manera “natural” por el limitado acceso a los bienes extranjeros, empero, hacia los años cincuenta se desarrolló un esquema expreso de protección. El argumento principal para adoptarlo fue que las empresas nacionales no podrían resistir el renacimiento de la competencia de los mercados internacionales por las debilidades estructurales, por ejemplo, la concentración de las exportaciones en productos de origen primario, la evolución desfavorable de sus términos de intercambio, mercados internos incipientes, fragmentados y reducidos, la escasez de capital y de mano de obra calificada y finalmente la dependencia tecnológica. El segundo argumento fue que el apoyo del Estado ayudaría a corregir las fallas del mercado en la provisión de bienes públicos estratégicos: la promoción de infraestructura básica en materia de transporte y comunicaciones (puertos, ferrocarriles, carreteras), energéticos, etc.; el financiamiento a la industria a través de la banca de desarrollo con tasas de interés subsidiarias; y la provisión de insumos intermedios de uso difundido a precios subsidiados.

Se creía que la protección sería temporal, con un costo mínimo y no afectaría seriamente la asignación eficiente de los recursos. La visión dominante de las autoridades fue que una vez alcanzada la maduración de la industria, habría un rápido aprendizaje que encauzaría a la economía hacia el crecimiento acelerado acompañado de mayores niveles de productividad, asimilación tecnológica y generación de empleo.⁷ Se supuso que esta política generaría incentivos suficientemente poderosos para que la industria nacional sustituyera progresivamente las importaciones de bienes finales para los cuales existía un amplio mercado en el país, y en una segunda etapa, sustituiría los bienes intermedios y de capital. En suma, la política de incentivos buscó crear un clima favorable a la inversión a través de garantizar un mercado interno cautivo, expectativas de ganancias atractivas y seguras,

⁷ Se suponía que el alto costo de las políticas de sustitución de importaciones sería de carácter temporal, pero en general no fue así, por el contrario, la productividad registró tasas decrecientes una vez que se completó la primera etapa del esquema de protección comercial. Asimismo, la industria registró tasas de crecimiento considerablemente más bajas que las observadas en los países del sudeste asiático con reciente industrialización, los cuales emprendieron reformas en su régimen comercial una vez concluida la primera etapa de la sustitución de importaciones CIDAC (1994: 19).

acelerada recuperación de las inversiones, y por supuesto, apoyos fiscales y financieros considerables.

En la práctica, estos incentivos se extendieron más de lo necesario o prudente, es decir, más allá de lo previsto y deseable, y en el momento que se necesita ha un cambio de fondo, la política se mantuvo, ello lejos de servir a la consolidación de una industria competitiva, contribuyó a preservar su relativa ineficiencia. Con esta política, el éxito de la empresa dependía de las condiciones favorables en los precios de sus insumos básicos –normalmente producidos por empresas públicas–, de los subsidios o de los permisos de importación, más que de buenas decisiones de inversión o elección tecnológica. Así, el modo como se fue organizando la economía influyó decisivamente para que la supervivencia de las empresas dependiera de una oficina pública en la cual las decisiones se dictaban más por criterios políticos que económicos. Esto disminuyó significativamente los incentivos para incrementar la productividad, reducir costos e incrementar la calidad del producto; el resultado de lo anterior fue la consolidación de un empresariado distante y aún ajeno a los cambios internacionales, con escasa capacidad para producir con eficiencia y calidad, y en cambio, con una notoria habilidad para negociar con las autoridades privilegios fiscales, financieros y subsidios derivando en problemas de búsqueda de renta.

La experiencia histórica muestra que el margen político para realizar una reforma institucional en ese momento era estrecho tanto por la oposición del sector privado como por la inercia de la burocracia. Los empresarios desarrollaron su propia capacidad para influir en la política industrial, aunque tan solo para negociar apoyos y privilegios, no para cambiar su orientación estratégica; una reforma a fondo habría implicado dismantelar la estructura de privilegios y concesiones que les había permitido no solamente sobrevivir, sino también recibir rentas extraordinarias. Respecto a la burocracia, la protección la había llevado a tener un dominio creciente sobre la economía, por ejemplo, a través del control de las importaciones determinaba discrecionalmente los patrones y condiciones en los cuales se desarrollaría el sector industrial; de igual modo las regulaciones, los controles de precios y los subsidios le dieron la capacidad para controlar la competencia interna y determinar el éxito o el fracaso de las empresas. La adopción de una nueva política significaría limitar su poder discrecional, esta última es probablemente una de las razones más importantes que explican su resistencia al cambio institucional en materia industrial y comercial.

Con el paso del tiempo fueron consolidándose coaliciones políticas principalmente de grupos urbano-industriales que se beneficiaban de la protección y del manejo discrecional de los recursos públicos. La iniciativa privada, las multina-

cionales y los grandes sindicatos obreros y sus líderes resultaron beneficiados; por otra parte los trabajadores de industrias más pequeñas, los grupos urbanos dedicados a los servicios, y los campesinos quedaron fuera de este pacto, no por voluntad propia, sino debido a su dispersión y desorganización, lo cual evidentemente disminuía su influencia o eran fácilmente cooptables. Así, los intereses alrededor de la protección estaban bien articulados y afianzados, y la percepción del gobierno respecto a los elevados costos políticos fue decisiva para posponer un intento de reforma.

La férrea voluntad del Estado por mantener el objetivo estratégico de la industrialización, probablemente contribuyó a obviar los problemas de información y revisión de la política que en buena medida reflejaron las fallas del gobierno. La política seguida generó dos problemas que conviene tener presentes en el diagnóstico y en el posible diseño de nuevas estrategias: primero, los problemas de información no fueron tomados en cuenta, al menos no con la importancia debida, el gobierno no dispuso de información relevante para tomar decisiones adecuadas al diseñar políticas de apoyo a la industria y las instituciones. Los empresarios, por su parte, tampoco tuvieron conciencia de la importancia de la información para tomar decisiones y coordinar acciones en un horizonte temporal largo. La información disponible se distribuyó asimétricamente entre el gobierno y los empresarios, estos últimos tuvieron incentivos para utilizarla y obtener más recursos públicos de aquellos que realmente se justificaban. En segundo lugar, fue evidente la debilidad de las instituciones dedicadas a la supervisión del diseño y ejecución de la política industrial.

La fiscalización de las empresas apoyadas mediante la evaluación de sus proyectos *ex ante*, y su vigilancia *ex post*, y en general la aplicación de las medidas de apoyo a la industria, no se llevaron a cabo satisfactoriamente. Los organismos públicos encargados de la promoción industrial no estuvieron sometidos a la rendición de cuentas, y el papel del Congreso se redujo a aprobar el presupuesto. Los sectores público y privado no tuvieron incentivos para fortalecer mecanismos de vigilancia mutua, y así tomar medidas correctivas que hubieran permitido elevar la eficiencia y la productividad. Esta situación contribuyó a que no existiera corresponsabilidad entre el gobierno y los industriales, por el contrario, el gobierno se convirtió en el responsable casi único de la política.

En la práctica, se estableció una notoria incompatibilidad de incentivos entre autoridades y empresarios. El Estado fijaba programas, metas y estímulos a los cuales el sector privado podría responder positiva o negativamente, pero realmente no existían mecanismos institucionales que permitieran verificar si efectivamente se lograban los resultados, mucho menos existieron las instituciones que ayudaran a corregir prácticas viciosas; como por ejemplo cuando no se cumplieran

los objetivos con respecto a la normatividad establecida, y no dejarlo simplemente a la buena voluntad de las partes involucradas. En realidad se requieren restricciones que limiten el oportunismo potencial de los agentes; a esta situación contribuyó, por una parte, la ausencia de temporalidad explícita de los programas de política industrial dirigidos a respaldar actividades productivas bajo este esquema, es decir, los apoyos se otorgaban por periodos no definidos, por anticipado y casi siempre en forma discrecional, limitando de este modo los esfuerzos de los empresarios por innovar. El comportamiento racional de las empresas en este contexto, consistía en maximizar los beneficios obtenidos y al mismo tiempo reducir al mínimo los costos asociados al cumplimiento de las políticas. Esta situación inhibía los cambios que se buscaba promover. Por otra parte, los funcionarios que tenían a su cargo la ejecución de dichos programas carecían de incentivos para mejorar la eficiencia de sus decisiones, como sucedía cuando en la mayoría de los casos eran designados en sus cargos por razones políticas, pero no por su experiencia en su área de competencia, adicionalmente la rotación en estos puestos fue muy alta, de modo que el aprendizaje no pudo acumularse.

La información asimétrica y la incompatibilidad de incentivos entre el gobierno y empresarios fueron factores clave que en buena medida explican la menor efectividad de la política seguida y sobre todo las enormes dificultades para corregirla. Esta experiencia pone claramente de relieve la necesidad de construir instituciones que aseguren el cumplimiento de los criterios de corresponsabilidad en el diseño, aplicación y seguimiento de la política, que fijen metas cuantificables en un tiempo limitado y al mismo tiempo sancionen por su incumplimiento. Ello contribuiría a dar transparencia a la asignación de apoyos, pero también a establecer un sistema institucionalizado de premios y castigos.

2.2 Incentivos durante la liberalización

No obstante que el propósito de la estrategia seguida era consolidar la participación de empresas industriales en el mercado interno y aun en el internacional, el resultado dejó mucho que desear pues los incentivos a la productividad se debilitaron y la producción resultante fue de baja calidad en términos internacionales. Así, la industria fue incapaz de exportar e incluso de producir con eficiencia para el mercado interno. Por supuesto que la política sustitutivo tuvo importantes logros fue el caso de la inversión interna que creció significativamente.⁸ Pese a todo, preservar esta

⁸ Los críticos de la política sustitutivo de importaciones han señalado que el tipo de industrialización y la excesiva intervención del Estado causaron la crisis de los setenta y especialmente la de los ochenta, en esta última

política conducía irremediablemente a mantener una industria intensiva en el uso de divisas o bien a absorber una cantidad de recursos cada vez más grande de otros sectores de la economía o a apoyarse crecientemente en el financiamiento externo a través de créditos internacionales o de la inversión extranjera directa.⁹ Este tipo de industria fue muy sensible al deterioro en los términos de intercambio; en este contexto la caída del precio del petróleo en 1982, y luego el posterior retraimiento del financiamiento externo, limitaron extraordinariamente las posibilidades de continuar con la política de sustitución de importaciones.¹⁰ Ello condujo a una crisis sin precedentes, lo que a la postre se convirtió en el incentivo más poderoso para reorientar la política hasta entonces seguida.¹¹

En efecto, entre 1983 y principios de 1985 se instrumentaron un conjunto de medidas encaminadas a la apertura del mercado y al apoyo a los exportadores. Hubo también cierta simplificación en los niveles arancelarios y se decidió eliminar algunos precios oficiales. Las medidas adoptadas no significaron todavía una modificación profunda en el régimen de importaciones y en la protección misma,¹² por su parte, los mecanismos de fomento a las exportaciones fueron inoperantes y no dieron lugar a la eliminación del sesgo contra estas, primero porque no dejaban de hacer más rentable la producción para el mercado interno, y segundo porque no

el crecimiento se desaceleró y los niveles de productividad cayeron, este diagnóstico no es convincente, en realidad la crisis tuvo su origen en el entorno macroeconómico internacional adverso y en la inhabilidad de las autoridades para manejar el ajuste macroeconómico con consecuencias desastrosas sobre la economía, especialmente porque se mantuvo una inestabilidad a pesar del severo ajuste. Las grandes devaluaciones, las altas tasas de inflación y el endeudamiento galopante magnificaron los costos de la crisis. El ajuste se hizo tardía e ineficientemente sus costos se distribuyeron inequitativamente y los conflictos sociales no se manejaron satisfactoriamente, este es el argumento que sostiene y ha documentado Rodrik (2000).

⁹ El elevado nivel de protección selectiva de la política industrial aumentó la rentabilidad de las actividades sustitutivas de importaciones, eliminando los incentivos de las empresas exportadoras potenciales para producir, provocando que no se cimentara su actividad. Debido a la desaceleración del crecimiento de exportaciones primarias, no se obtuvieron las divisas suficientes para sostener el crecimiento industrial. La situación se agravó cuando aumentaron las necesidades de materiales y maquinaria importados en las ramas industriales sustitutivas de importaciones, en consecuencia, el crecimiento industrial se vio cada vez más restringido por las limitaciones en la disponibilidad de divisas.

¹⁰ Hasta principios de los años ochenta, el incremento del gasto público sostenido por la exportación petrolera y el endeudamiento externo extendieron las posibilidades de financiamiento industrial.

¹¹ North ha insistido que cuando la disciplina del mercado, o la ineficiencia de las instituciones públicas impiden introducir reformas a las instituciones existentes, entonces la presión externa se convierte en un poderoso incentivo para cambiar de rumbo hacia una línea que es defendida y sostenida por una coalición política y económica, que a pesar de sus intereses estrechos, tiene sin embargo el suficiente poder para impedir la reforma.

¹² A pesar de la eliminación de una gran cantidad de permisos de importación, las fracciones liberadas eran básicamente insumos industriales que no se fabricaban en el país y que representaban el 8% de la producción interna; además los promedios arancelarios apenas cambiaron y se mantuvo el nivel máximo de 100%. Los precios oficiales afectaban todavía a 770 fracciones arancelarias y cubrían 19% de la producción interna, CIDAC (1994: 49).

se dirigían a los exportadores potenciales. No es sino hasta mediados de 1985, que por vez primera se evita recurrir a la protección comercial y se da inicio a un proceso de liberalización del régimen de importaciones.¹³

La función del Estado, a partir de entonces, sería proveer instituciones dedicadas a procurar estructuras de mercado competitivas. Las líneas de acción propuestas para lograrlo serían la consolidación de la apertura comercial y la desregulación económica. Así, en 1987 era ya evidente que la estrategia de sustitución de importaciones había sido modificada por otra orientada hacia la eliminación de subsidios. Recientemente, y solo por excepción, se han instrumentado programas activos de apoyo, aunque se han debilitado los esfuerzos dedicados a fortalecer la infraestructura y otras medidas de apoyo horizontal. Ciertamente, la nueva política industrial en la última década ha propiciado soluciones de mercado a través de tres lineamientos principales:

- 1) Se considera que la corrección de las distorsiones en la asignación de recursos y la adopción por parte del Estado de una política firme a favor de la competencia en los mercados de bienes y factores son suficientes para impulsar el crecimiento del sector manufacturero.
- 2) Se descarta la definición de sectores prioritarios y las acciones selectivas tendientes a provocar distorsiones “deliberadas” en los precios relativos dictados por el mercado.
- 3) Se excluye el uso de subsidios y de la protección comercial como instrumentos de fomento industrial y únicamente se autoriza el uso de acciones de tipo regulatorio y normativo, por lo cual la actividad gubernamental de fomento, aunque delineada con un enfoque sectorial, se reduce a la eliminación de trabas en el funcionamiento de los mercados.

El argumento oficial ha sido que la exposición de los productores a la competencia internacional es el incentivo más poderoso para que los industriales mejoren su eficiencia y competitividad, se supone implícitamente que aquellos productores que no logren adaptarse a la competencia sencillamente saldrán del mercado, y los recursos liberados se orientarán hacia la producción de bienes rentables y exportables. Adicionalmente se supuso que la liberalización comercial aceleraría

¹³ En el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* se señaló la liberalización comercial como instrumento primordial para hacer más eficiente la planta industrial del país, de acuerdo a lo anterior, en 1983 inició una sustitución gradual de los permisos por aranceles. Por su parte, el *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior*, que apareció un año después, presentaba como uno de sus principales objetivos la inserción de la economía en el comercio internacional.

la expansión del comercio exterior para que las exportaciones compensaran las importaciones de bienes y servicios. De este modo se superaría la restricción externa al crecimiento sostenido de la economía mediante la generación de divisas. En el Cuadro 1 se resumen los principales objetivos que se buscaban con la apertura.

Cuadro 1
Objetivos de la apertura

Aprovechamiento de economía de escala y mayor nivel de producción	A diferencia de las décadas pasadas, la producción tendría una mayor orientación hacia el mercado externo, lo que permitiría producir para un mercado mayor y el mejor aprovechamiento de economías de escala
Mayor especialización en la producción atendiendo a la rentabilidad económica	La producción se concentraría en aquellos bienes en los que la industria resultara más eficiente y se importaría aquello que por su baja demanda interna, complejidad tecnológica o altos o costos de inversión (de investigación y desarrollo, por ejemplo) no fuera rentable producir en el país
Diversificación de la exportación y del número de exportadores	Se consideró previsible que un mayor número de empresas exportara (se tenían buenas expectativas principalmente hacia las exportaciones no tradicionales y a las pequeñas y medianas empresas)
Rápida adopción y adaptación de nuevas tecnologías	La competitividad induciría a una más rápida modernización industrial
Combinación de factores congruentes con la dotación existente en el país y mayor empleo de la mano de obra	La industrialización por sustitución de importaciones fue intensiva en capital, ya que este factor se abarató artificial e intemamente tenía una elevada tasa de rendimiento privado. La apertura llevaría hacia precios relativos más cercanos a la realidad del país.
Ubicación geográfica adecuada	El incentivo para que los productores nacionales se establezcan en o cerca de los principales centros nacionales de consumo se eliminaría con la apertura comercial. La industria tendería a moverse hacia las fronteras y los puertos, generando mayor descentralización de la estructura productiva, en particular de aquellos sectores que destinaran una buena parte de su producción al mercado internacional. Paralelamente se ampliarían las fuentes de abastecimiento de insumos y bienes de capital a los productores, reduciendo el grado de concentración industrial
Mayor variedad de productos y mejores precios y calidad consumidos	La apertura ampliaría el conjunto de alternativas de los consumidores. Al mismo tiempo se considera factible que se produzca un efecto demostración en los productores tratando de fabricar productos de mayor calidad, mejor presentación, menor precio, etc.

Fuente: elaboración propia con información de CIDAC (1994: 34-36).

Indudablemente, la nueva política tiene una clara orientación diferente a la del pasado, ello se muestra en tres ámbitos:¹⁴

- 1) El diseño de las instituciones para mejorar la industria reconoció que los cambios estructurales que han acompañado a la estabilización son irreversibles, es decir, mantendrán la apertura comercial, la desincorporación de empresas ma-

¹⁴ Para un tratamiento de este tema sobre el caso de América Latina en general, véase Péres (www.cepal.org).

nufactureras de propiedad estatal y el liderazgo económico del sector privado. Por esta razón, ha debido adaptarse el marco normativo general con el cual operaba la industria. Las nuevas instituciones deben estar supeditadas a prioridades macroeconómicas.

- 2) Las nuevas instituciones están orientadas principalmente a crear condiciones para mejorar la competencia económica e incluyen mecanismos para el combate y prevención de monopolios; el fortalecimiento de los derechos de propiedad; mejoras en el acceso a información; promoción y difusión del uso de tecnologías modernas; fortalecimiento de los institutos de capacitación para el trabajo, la productividad y la calidad total; y finalmente, provisión de infraestructura física que baje los costos de operación de la industria, especialmente de la pequeña y mediana empresa.
- 3) Las instituciones no buscan la creación de nuevos sectores productivos más bien tratan de favorecer una mayor eficiencia en las actividades existentes, aunque ello no necesariamente implique la definición de áreas prioritarias. El propósito evidente es privilegiar la consolidación de las ventajas comparativas existentes más que la creación de nuevas ventajas competitivas.

3. Evaluación de las políticas de apertura y liberalización

El balance de las políticas de apertura y liberalización no es del todo satisfactorio, su impacto sobre la industria muestra que los instrumentos, programas y reformas institucionales que tuvieron lugar no lograron fortalecer a la planta industrial en su conjunto, y en el ámbito sectorial existen debilidades notables, a continuación enumeramos algunos de los rasgos más sobresalientes.

3.1 Impacto global

En teoría, la exposición a los mercados internacionales ofrecería varios estímulos al desarrollo de las capacidades industriales del país. La competencia internacional estimularía los esfuerzos para reducir costos, mejorar la calidad e introducir nuevos productos, permitiendo obtener economías de escala, proveyendo flujos de información constantes sobre mejoras de diseño y de proceso que dinamizarían las tasas de crecimiento de la productividad asociadas a las ganancias en eficiencia técnica. Sin embargo las empresas del sector industrial encontraron extremadamente difícil financiar los costos involucrados con la apertura y desregulación del mercado, porque el rápido desmantelamiento de los incentivos tradicionales debilitó a la industria. Adicionalmente los mercados de capitales y las entidades financieras no esta-

ban preparados para apoyar un programa nuevo y ambicioso pero también lleno de riesgos. Aunque existían elementos que justificaban un proceso de apertura y desregulación, el proceso no fue *gradual*, su duración y alcance tenían que ser diferenciados, es decir, dependiendo de las características tecnológicas, costos y periodos de aprendizaje de las diferentes empresas y sectores, y de la presencia y grado de desarrollo de las instituciones encaminadas a crear un ambiente favorable a la inversión; en realidad el éxito empresarial depende de instituciones que son proveídas simultáneamente por el mercado, el Estado y por los propios acuerdos de los agentes.

Un balance general de los efectos del proceso de apertura en la industria mexicana apunta a los siguientes problemas:

- a) El rezago del mercado nacional frente a las exportaciones. La demanda interna no ha recibido la atención y apoyo debidos porque la prioridad ha sido la promoción de las exportaciones.
- b) La ausencia de políticas y medidas de apoyo a la reestructuración y modernización industrial conjuntamente con el avance de la apertura comercial y la desregulación.
- c) El rompimiento de las cadenas productivas y la desintegración nacional, tanto de las exportaciones como de los productos que se venden en el mercado interno, lo que lleva a una fuerte propensión a importar en la medida en que aumenta la producción y en consecuencia al déficit crónico de la balanza comercial.¹⁵
- d) La contracción de la actividad en las micro, pequeñas y medianas empresas provocada por su falta de capacidad para enfrentar la competencia y por problemas de incertidumbre en el mercado interno.¹⁶
- e) Las respuestas de las empresas que pasan por estrategias defensivas basadas fundamentalmente en la racionalización del personal, sin modificar los niveles de inversión y sin intentar la conquista de nuevos mercados. Si bien esto ha hecho que aumente el índice de productividad de las empresas, también provocó la reducción de los recursos empleados.¹⁷
- f) Mayor desequilibrio regional, destacando claramente la ventaja de las actividades exportadoras del norte frente al rezago de algunas otras zonas del país, esta desigualdad ha tendido a reforzar la pobreza en las áreas atrasadas.

¹⁵ Un balance detallado en esta materia puede revisarse en De María y Campos (1999: 84).

¹⁶ De María y Campos (1999-2000: 19-20).

¹⁷ Algunos analistas han llamado la atención sobre el déficit en el empleo industrial, el cual no ha sido compensado por el crecimiento en el empleo de las ramas en expansión. Véase De María y Campos (1999).

g) Todo ello ha dado como resultado un menor dinamismo del sector.¹⁸

En el lado positivo habría que reconocer los siguientes elementos:

- 1) Los empresarios han realizado un esfuerzo importante en materia de competitividad y productividad, pero la industria mantiene una creciente necesidad de aumentar la calidad de sus procesos y productos.
- 2) La independencia de este sector respecto a los subsidios y transferencias del Estado es mayor que en el pasado, empero faltan subsidios selectivos y temporales para ayudar a las actividades prioritarias.
- 3) Los flujos de inversión extranjera directa se han incrementado, destacando los dirigidos a las industrias automotriz y autopartes, electrónica, del vestido y la industria maquiladora en general, sin embargo los encadenamientos industriales y la aportación de la industria nacional a la provisión de insumos para las maquiladoras son todavía débiles.
- 4) Se han detonado y expandido importantes polos de desarrollo industrial en el centro y particularmente en el norte del país vinculados a las exportaciones y a la industria maquiladora, pero no han sido capaces de remontar la todavía notable desigualdad regional.¹⁹

3.2 *Incidencia sectorial*

En el ámbito sectorial, la contracción de la producción en las actividades que no gozaban de ventajas comparativas se hizo evidente, en contraste a la expansión registrada por otras ramas, en efecto, el objetivo principal de aumentar la competitividad industrial global mediante el aprovechamiento de las ventajas comparativas de las empresas, está muy lejos de ser realidad pues surgieron problemas importantes, entre los que destacan tres:

- 1) En el proceso de modernización y especialización los mecanismos del mercado no parecen haber afectado de la misma manera a todos los sectores.
- 2) El grado de aprovechamiento de los apoyos gubernamentales para un mejor desempeño del sector tampoco fue similar entre los diferentes sectores de la manufactura o por tamaño de empresa.

¹⁸ El crecimiento del sector industrial ha sido inferior al del PIB total, 2.2% y 2.9% anual en 1990 y 1994 respectivamente. Datos tomados de Péres (www.cepal.org).

¹⁹ De María y Campos (2000: 20).

3) No todos los sectores han aprovechado sus ventajas comparativas iniciales con el mismo éxito.

El Cuadro 2 muestra el aprovechamiento que algunos sectores manufactureros hicieron de las ventajas comparativas iniciales o creadas.²⁰

Cuadro 2
Aprovechamiento de las ventajas comparativas creadas
y de las políticas puestas en práctica en sectores
industriales seleccionados

<i>Indicador/Rama de actividad industrial</i>	<i>Automotriz</i>	<i>Química</i>	<i>Textil</i>	<i>Electrónica</i>	<i>Agroindustria</i>
Ventajas comparativas	No	Sí	Sí	No	Sí
Modernización y organización	Sí	Sí	No	Poco	No
Progreso técnico e inversión en I y D	Sí	Poco	No	No	Poco
Encadenamientos productivos	Sí	Poco	No	Poco	No
apoyos gubernamentales, protección, estímulos, subsidios	Sí	Sí	No	Sí	No
Eliminación o reducción de distorsiones	Poco	Sí	Sí	Poco	Sí

Fuente: Clavijo y Casar (1993: 478).

No cabe duda que la apertura y la liberalización acarrearón importantes cambios, sin embargo habría que reconocer que se hizo gala de una buena dosis de ingenuidad porque a estas políticas se les atribuyó capacidades para transformar por sí mismas una estructura industrial que ciertamente poseía serias fallas, especialmente para crear incentivos para mejorar la competitividad, pese a todo y a juzgar por los resultados esto último no se alcanzó.²¹

4. El nuevo marco institucional

Se dice que en México hay leyes para todo, y el caso de la industria no es la excepción por ejemplo, 22 leyes federales norman su operación.²² Ello da una idea de la

²⁰ Para un tratamiento más amplio del tema se recomienda revisar Clavijo (1993).

²¹ La exposición de ambos tipos de soluciones fue elaborada en parte importante con información de Clavijo y Valdivieso (1993).

²² Entre las leyes más importantes destacan: *Código de Comercio, Ley de Comercio Exterior, Ley de Inversión Extranjera, Ley de la Propiedad Industrial, Ley Federal de Competencia Económica, Ley Federal de Protección al Consumidor, Ley Federal de Radio y Televisión, Ley de Pesca, Ley de Sanidad Animal, Ley de Sanidad Vegetal, Ley de Química, Ley de Fomento de Microindustrias y Artesanía, Ley de Metrología y Normalización, Ley de Sociedades Cooperativas, Ley de Sociedades Mercantiles, Ley Minera, Ley de Patentes y Marcas, Ley de Desarrollo Científico y Tecnológico, Ley Reglamentaria del Artículo 27 en Materia de Petróleo.*

diversidad de aspectos que están normados y/o que el Estado busca promover. Además, este marco, acumulado a lo largo de muchos años, se ha reformado profundamente en la actualidad mortificándose los siguientes aspectos: *Reglamento de Inversiones Extranjeras*, regulación de transferencia de tecnología y propiedad intelectual, *Ley Federal de Competencia*, *Ley de Metrología y Normalización*, y distintos ordenamientos en materia de control de precios, sólo para señalar algunos ejemplos. Esta densa red institucional ha dado lugar a un abigarrado grupo de más de 200 organismos públicos que buscan ejecutar los objetivos contenidos en tan ambicioso marco jurídico; sus programas comprenden una vasta gama de propósitos entre los cuales se encuentran: la ayuda a exportaciones, asistencia técnica, servicios de consulta, entrenamiento de la fuerza de trabajo, desarrollo gerencial, gestión de la información, servicios financieros diversos, etc.²³ En este contexto es poco convincente pensar que la nueva política industrial se redujo exclusivamente a la apertura y la liberalización, por el contrario, las autoridades en realidad han buscado un cambio en el enfoque y diseño de nuevas instituciones de promoción que comprenden programas que proveen de una amplia gama de servicios a las empresas.²⁴

Las instituciones estatales favorecieron un modelo industrial basado en ventajas comparativas que conduciría a estructuras productivas más elevadas, ello por supuesto no ocurriría necesariamente de manera natural, espontánea y sin costo, sino que deberían ser estimuladas por acciones gubernamentales deliberadas. Esto implicaba, por un lado, que se reconociera la necesidad de dotar de incentivos favorables a la aparición de ventajas comparativas en sectores caracterizados por la existencia de economías de escala, de aprendizaje y de externalidades positivas y, por el otro, que se aceptara la capacidad del gobierno para suplir al mercado y orientar la asignación de recursos hacia sectores estratégicos o para apoyar la reestructuración de sectores en decadencia. Los incentivos podían consistir en subsidios (directos, fiscales o crediticios), o en la aplicación de medidas de protección. El libre comercio indiscriminado era visto con reservas, pues se decía que sólo produciría resultados óptimos cuando los mercados funcionaran en un ámbito de mayor competencia.

²³ Un recuento detallado de los principales organismos y programas puede consultarse en Casalet (1999).

²⁴ A título de ejemplo consideremos el *Programa de Apoyo a la Modernización Tecnológica* conformado a su vez por: el *Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica (FIDETEC)*, el *Fondo para el Fortalecimiento de las Capacidades Científicas y Tecnológicas (FORCYTEC)*; el *Programa de Enlace Academia Empresa (PRAEM)*; el *Programa de Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica (PIEBT)*; y, *Estudios sobre Capacidad Innovadora de las empresas*. El CONACYT, por ejemplo, contiene cinco programas sustantivo en la materia, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Economía) tres, entre otras dependencias que operan también con un número considerable de programas.

En contraste, el énfasis en el mercado supuso que el crecimiento industrial depende de la eficiencia con la cual son asignados los recursos. Un ambiente de competencia interna y externa lo facilitaría, porque se garantiza el aprovechamiento de ventajas comparativas estáticas, y la dinamización de las ventajas adquiridas, además obligaría a los empresarios a acelerar la innovación y a incorporar tecnologías de punta. El Estado, en este contexto, debía limitarse a crear un ámbito macroeconómico favorable a la inversión y al desarrollo de la iniciativa privada y evitar cualquier acción que tuviera como resultado provocar distorsiones en los precios relativos. La aplicación de políticas sectoriales o selectivas orientadas a apoyar sectores específicos debía descartarse, favoreciendo en cambio, el uso de medidas de corte horizontal, encaminadas a la corrección de fallas en el funcionamiento de los mercados (mejorar la información, prevenir las prácticas monopólicas, asegurar los derechos de propiedad, etc.) y al mejoramiento de la disponibilidad y calidad de los insumos (desarrollar la infraestructura, etc.).

En lo referente a los instrumentos, las medidas de tipo regulatorio adquieren mayor relevancia, ya sea que se trate de crear un marco que garantice la competencia en los mercados o de eliminar reglamentaciones excesivas que entorpezcan el desarrollo de la iniciativa privada. Esta perspectiva acepta el uso de subsidios fiscales y crediticios para la corrección de fallas de mercado, siempre y cuando sean generales y no discriminatorios o discrecionales, ya que considera que el sistema de incentivos debe ser neutro para que no provoque ineficiencia en la asignación de recursos. Debido a las distorsiones en los precios relativos provocadas por la reducción de la competencia en el mercado de bienes, la protección comercial es rechazada como instrumento de política industrial.

Es probable que nuevos arreglos institucionales sean capaces de mejorar el desempeño industrial, si reconocemos que el mercado es una institución compleja en la cual el poder relativo no está dado, sino que es alcanzable sobre la base de su habilidad para organizar la actividad productiva. El mercado requiere de instituciones que garanticen los derechos de propiedad y los contratos privados, pero también que garanticen aquellas externalidades positivas que ningún ciudadano individual podría sustentar por sí mismo, como defensa, justicia y actividades públicas, necesarias para el crecimiento industrial. En particular, en una situación donde el subdesarrollo económico se une con el deterioro institucional, no es necesario “retomar al mercado” sino “construir el mercado”, esto significa actuar sobre las instituciones capaces de proveer un ambiente que favorezca el desarrollo de la cooperación entre las firmas para permitir la especialización y extensión del sector, después que la intervención del Estado no está libre de fallas y aunque necesaria, no es por sí misma suficiente, sus mejores efectos se encuentran asociados a la

coordinación que tenga lugar entre los niveles de gobierno y entre estos con el sector privado.²⁵

Cuadro 3
Mezclas de capacidades Estado-mercado
en la generación de incentivos para mejorar la industria

<i>Incentivos promovidos por mecanismos de mercado</i>	<i>Incentivos promovidos por mecanismos de Estado</i>
Acceso a nuevos mercados de insumos y factores	Disminución de barreras de acceso
Acceso a tecnología	Socialización de riesgos derivados de economías de escala y costos de aprendizaje
Necesidad de mejoras en procesos y productos	Disminución de incertidumbre de inversiones a largo plazo generando procesos de profundización y expansión industrial
Disminución de costos productivos	

Fuente: elaboración propia.

Las instituciones resultantes de la combinación de capacidades del Estado y del mercado, deben proveer incentivos para que los grupos participantes se involucren en la consecución del fortalecimiento industrial, ello implicaría disminuir la incompatibilidad de incentivos entre los funcionarios de los diferentes organismos gubernamentales encargados de diseñar y aplicar políticas, y entre los funcionarios y los empresarios.

5. Debilidades del nuevo diseño institucional y del esquema de incentivos

La nueva política indudablemente ha logrado avances, así lo muestra el hecho de que algunas industrias se adaptan rápidamente al cambiante escenario internacional. Los mecanismos de mercado permiten manejar eficientemente los subsidios y las empresas públicas que eran importantes proveedoras de insumos intermedios operan a precios de mercado a partir de su privatización, pero las reformas no han permitido remontar la debilidad estructural de nuestra industria. Habría que reconocer que el diseño y la aplicación de la nueva política es un asunto difícil de alcanzar porque implica negociaciones complejas entre muchos actores involucrados. En este ámbito destacan por su importancia tres aspectos.²⁶

²⁵ Una revisión amplia de la literatura sobre el debate entre ambos tipos de soluciones puede encontrarse en “Consecuencias económicas sobre la política industrial”, documento de investigación presentado en la página Web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (www.cepal.org).

²⁶ Véase Pères.

1) Un problema de separación entre diseño y aplicación de política, este problema tiene dos dimensiones. Por un lado, los organismos que diseñan la política son distintos de aquellos que aplican los instrumentos. Esto es especialmente importante en los casos de presupuestación de las políticas arancelarias o de estímulos fiscales, o de financiamiento a la industria, o de fomento a las exportaciones que tienden a estar ubicadas en el ámbito legal hacendario, mientras que el diseño y aplicación de las políticas corresponden a la Secretaría de Economía, a los bancos de desarrollo, y a organismos similares. Obstáculos similares, por ejemplo, de falta de coordinación y rivalidad burocrática surgen también en otras áreas, como ciencia y tecnología, negociaciones económicas internacionales, y políticas de competencia, estos conflictos generan ineficiencia administrativa en la aplicación de políticas. Las autoridades buscan generalmente un equilibrio entre objetivos y restricciones, sin embargo, sólo se puede evaluar *ex post*. Esto permite que las entidades decisorias presenten objetivos sumamente ambiciosos, como el insertarse competitivamente en el mercado mundial, pero al tiempo que los organismos implementan las medidas enfrentan múltiples restricciones: una de ellas es un presupuesto insuficiente para alcanzar los objetivos propuestos.

2) Sobreestimación de la importancia de determinantes estructurales en la industria, ello deja de lado aspectos institucionales y organizacionales importantes, por ejemplo, acuerdos entre empresas, negociaciones entre entes, reglas de operación de consejos de deliberación, arreglos institucionales, división de tareas y responsabilidades, esfuerzos de coordinación, etc. Además deben tomarse en consideración las capacidades formales y reales para tomar decisiones y utilizar los instrumentos.

3) Adicionalmente, la aplicación de políticas nuevas es compleja y costosa, la mayor complejidad surge durante la ejecución de la política y se deben enfrentar problemas de información y de conocimiento del entorno por parte del organismo ejecutante. Por ejemplo, puede ser relativamente fácil “elegir ganadores” durante el diseño de políticas, pero en cambio, extremadamente difícil concretar esa selección en el uso de instrumentos específicos. Esa complejidad es particularmente difícil de manejar en un contexto en el cual los organismos públicos a cargo de las políticas han perdido parte importante de su capacidad técnica.

En una perspectiva más general las fallas de diseño y aplicación de políticas se pueden interpretar como problemas de gobernabilidad, es decir, de las modalidades con las cuales se ejerce el poder en la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo. La gobernabilidad está determinada por diversos factores entre los que destacan el grado de acuerdo con el que cuentan las políticas, la claridad, transparencia y equilibrio de las reglas del juego, la calidad de

las acciones del gobierno y la rendición de cuentas.²⁷ En el caso particular de las políticas de competitividad industrial aplicadas en el país se puede considerar que la falta de acuerdo en su diseño, la imprecisión de las reglas del juego y la ausencia de prácticas de evaluación de su impacto han tendido a deteriorar la calidad de las acciones públicas.

En el campo de los acuerdos en el diseño de la política industrial, los mayores avances se han realizado en la relación entre los sectores público y privado. Los acuerdos entre ambos sectores se han alcanzado a partir de diferentes arreglos institucionales, entre los cuales destacan los mecanismos de negociación directa entre cámaras empresariales (generalmente del máximo nivel o cúpula) y los organismos públicos a cargo de la política industrial.²⁸ En contraste, la incorporación de los trabajadores en el diseño y aplicación de programas e instrumentos, ha enfrentado problemas de escasez de representantes con capacidad técnica, así como la dificultad para mantener en momentos de conflicto, en materia salarial por ejemplo, su participación en un espacio compartido con representantes patronales.

La búsqueda de acuerdos para la competitividad industrial es una condición necesaria pero no suficiente para la correcta aplicación de políticas. Si los acuerdos son impuestos por una de las partes, es probable que los empresarios presupongan que las políticas no siempre serán aplicadas. Es una práctica común que en los programas oficialmente establecidos los distintos agentes establezcan acuerdos, pero en los hechos no existen mecanismos que garanticen la operación efectiva del programa. A raíz de este problema, tienen lugar numerosas renegociaciones de los acuerdos. Este problema ha surgido en México como consecuencia de la baja calidad de las acciones del gobierno y de los ineficientes mecanismos de rendición de cuentas de las autoridades en la materia. En general es recomendable que la política sea sensible acerca de la heterogeneidad industrial, a fin de dar respuestas a las necesidades y demandas de los empresarios acordes a sus características. En esta dirección se requieren instituciones que atiendan las necesidades específicas de cada industria y/o región.

En un plano más específico puede decirse que las instituciones y organismos creados abundan en problemas de cobertura, recuperación de costos y descentralización: la cobertura es baja debido en parte a la falta de información, especialmente de empresas que están fuera de las áreas metropolitanas, los costos no se recuperan porque la mayoría de los usuarios piensan que el Estado no debe cobrar sus servi-

²⁷ Véase Lahera (1996).

²⁸ Un ejemplo reciente es la colaboración entre la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos en la elaboración del *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior* de mayo de 1996.

cios y finalmente los programas continúan centralizados y tienen poca participación de los gobiernos estatales y municipales, de organismos no gubernamentales, o del sector privado.

La mayoría de los programas federales no usan servicios privados externos, CRECE y COMPITE, en este sentido son programas que tienen este objetivo pero no han conseguido alcanzarlo. En contraste CONACYT recientemente tiene algunos éxitos. Los programas de modernización de la gestión orientados a la formación de administradores están usualmente enfocados a la mejoría de la eficiencia, sin embargo, sus resultados se evalúan por el número de usuarios y no por su impacto directo en otros indicadores, por ejemplo, en ventas, producción, competitividad, etc. En una primera aproximación puede señalarse que aunque se da un desplazamiento desde las políticas tradicionales hacia otras nuevas y promisorias, es indudable la necesidad de mantener un gran esfuerzo de innovación y creatividad para vencer las resistencias burocráticas y las barreras culturales.

6. Políticas de promoción industrial

Estas políticas comprenden un espectro amplio de instrumentos y objetivos, y aunque no puede hacerse una generalización es posible recomendar algunas líneas básicas.

6.1 Consistencia entre el entorno macroeconómico y la promoción microeconómica

En materia de política industrial es necesario mantener un entorno macroeconómico estable que ofrezca mayor certidumbre en el largo plazo, con uso de instrumentos consistente y creíble con las metas elegidas. La estabilidad macroeconómica debe ser consistente con los apoyos microeconómicos que propicien la inversión y la competitividad. Es de singular importancia sostener y generalizar mejoras en la productividad; se trata de una cuestión sistémica que debe comprender a la industria en su conjunto y no solo limitarse a unas cuantas actividades. La adaptación a un ambiente internacional muy competitivo necesita de una etapa de aprendizaje, por ello es aconsejable estimular los nexos entre empresas, ramas y sectores. El gasto en la creación de infraestructura e incentivos para la formación de redes de proveedores son ejemplos conspicuos del tipo de acciones promocionales convenientes.

Debe emprenderse un programa selectivo de reconversión o modernización industrial especialmente en actividades expuestas a la competencia externa. Hay empresas susceptibles de regenerarse y competir con éxito, pero que carecen

de apoyos financieros, tecnológicos y organizativos. En particular, la pequeña y mediana industria ha quedado en un estado débil frente a la apertura de los mercados, en este ámbito cabe profundizar en esquemas de apoyo tales como la formación de centros conjuntos de compras o de tecnología, uniones de crédito, canales comunes de comercialización entre industriales pequeños y medianos y la integración de conglomerados de redes de proveedores, entre otros; sin embargo no debiera intentarse proteger actividades inviables.

Un componente importante de la política industrial se refiere a la fijación de orientaciones de desarrollo regional. Los esfuerzos de descentralización pueden favorecer un desplazamiento de la producción que puede ayudar a aliviar la excesiva concentración industrial y promover el desarrollo de regiones rezagadas del país. No se trata del desarrollo simultáneo de un conjunto grande de nuevos polos de industrialización, sino de seleccionar jerárquicamente algunas localizaciones ventajosas en tomo a las cuales centrar los primeros esfuerzos descentralizadores. Esta tarea debe acompañarse con elementos como la creación y el fortalecimiento de infraestructura básica y de servicios, programas especiales de crédito y fomento tecnológico, facilidades para el entrenamiento de mano de obra y formación profesional, así como una efectiva regulación ambiental.

Finalmente podría señalarse que no existe ninguna contradicción entre los objetivos de la estabilización macroeconómica y el fomento microeconómico, por el contrario, son complementarios para sostener el crecimiento en el largo plazo. Lo anterior deberá ligarse a un cambio institucional que promueva un sistema de incentivos para el sector privado participante y para los niveles de gobierno que han de aplicar la política y sus instrumentos en la búsqueda del fortalecimiento del mercado.²⁹

6.1.1 Microfinancieras y financiamiento a micro y pequeñas empresas

La experiencia internacional ha revelado que el financiamiento a las micro y pequeñas empresas juega un papel decisivo en la consolidación de una red de proveedores para la mediana empresa, cuya contribución a la generación de empleos es destacada, además de la creación evidente de nuevos mercados; adicionalmente es uno de los mecanismos más eficientes de alivio a la pobreza. A pesar de ello el financiamiento a este tipo de actividades es débil si se compara con otras experiencias internacionales. El desarrollo de instituciones financieras no bancarias es muy

²⁹ Estas son algunas de las sugerencias más importantes señaladas por Ibarra (1999).

limitado a pesar de su gran potencial para impulsar a los micronegocios hacia nuevos mercados.³⁰

Las microfinancieras pueden prestar un servicio notable a los pobres y a las microempresas colocadas en los niveles más bajos de organización. La debilidad intrínseca de este segmento bloquea las posibilidades para que los microproductores se involucren en mejorar las condiciones de operación de sus negocios y al mismo tiempo se cierran las puertas al crédito. Es recomendable hacer esfuerzos para incrementar el acceso al financiamiento a las microempresas orientadas al mercado, por ejemplo a través de sociedades de préstamos y ahorro o apoyar a bancos que estén dispuestos a explorar e innovar nuevos nichos de mercado.

La sostenibilidad del microfinanciamiento no solo debe apoyarse en que los créditos concedidos se hagan a precios comerciales, sino también construyendo sistemas administrativos y gerenciales que tengan la capacidad de manejar su eventual y rápido crecimiento. Finalmente es posible desarrollar mejores prácticas: técnicas mejoradas aplicadas a un número selecto de organismos no gubernamentales e intermediarios de microcréditos y por supuesto regulación prudencial para disminuir los riesgos de fraude y quiebra de las microfinancieras.

6.1.2 Un arreglo institucional para la descentralización industrial

Actualmente nadie pone en duda la necesidad de emprender una descentralización profunda y aprovechar ciertas ventajas de la planeación, simplemente porque son procesos capaces de generar un volumen importante de información que a su vez sirve para la deliberación y concertación de medidas para promover la industria. Un sistema descentralizado evitaría la necesidad de un organismo unitario, burocrático y centralizado de planeación, que impondría un solo modelo a todas las regiones del país, por el contrario, un sistema descentralizado tendría enormes ventajas. Sus rasgos serían los siguientes:³¹

- a) Los tres niveles de gobierno deben contar con autoridad y autonomía formalmente delineadas.
- b) Los gobiernos estatales y municipales deben tener autoridad primaria en la economía de sus jurisdicciones.

³⁰ Esta sección es un breve resumen de las principales ideas expuestas en Banco Mundial (2001: 275 y ss).

³¹ La idea del federalismo preservador de mercado propuesta en este apartado ha sido desarrollada por Qian y Weingast (2000).

- c) El gobierno nacional debe poseer la autoridad de vigilar el mercado común, asegurar la movilidad de bienes y factores entre jurisdicciones estatales y locales y proporcionar bienes públicos nacionales.
- d) La distribución de la recaudación y la obtención de préstamos debe restringirse, de modo que los gobiernos estatales y municipales enfrenten restricciones presupuestarias duras.
- e) La asignación de autoridad y responsabilidad debe tener un grado de permanencia institucionalizado, de modo que no pueda alterarse por el gobierno federal unilateralmente o por las presiones de otros gobiernos.

Estos rasgos permiten establecer un arreglo institucional –de acuerdo a Qian y Weingast– basado en una suerte de federalismo promotor de la descentralización de la industria. Los rasgos a), b) y e) implican que las jurisdicciones están en competencia recíproca, la condición d) supone que la participación en la recaudación y en los canales financieros, préstamos de los bancos de desarrollo, es limitada y con criterios cercanos a los comerciales. Esta dura restricción presupuestaria significa para los gobiernos locales incentivos para desarrollar una administración fiscal apropiada. Asimismo limita su capacidad para rescatar innecesariamente a las empresas en problemas, ello no impide que el gobierno ofrezca servicios considerados como valiosos a la economía local, por ejemplo los de infraestructura. La condición e) establece el compromiso creíble de limitar la autoridad discrecional del gobierno nacional, así como las presiones de algunas coaliciones de gobiernos estatales y locales.

La competencia entre jurisdicciones, en combinación con las restricciones presupuestarias duras, tendrá un efecto de incentivo positivo al inducirá a establecer ambientes favorables para las empresas y para los diversos factores de la producción. En efecto, dado que los gobiernos enfrentan fuertes restricciones presupuestarias, sus economías sólo podrán crecer si sus actividades se desarrollan con éxito, para esto deben aprovechar su autoridad a fin de ofrecer una mezcla de bienes públicos locales que permitan un ambiente empresarial favorable, tales como la seguridad de los derechos de los propietarios de factores, la provisión de infraestructura, los servicios públicos, el acceso a los mercados, etc. Las jurisdicciones que no ofrezcan estos bienes y servicios tendrán empresas con un pobre desempeño y los factores se trasladarán a otras zonas limitando el éxito de la economía local; en consecuencia, bajo este esquema existen presiones para que los gobiernos locales proporcionen una mezcla de bienes públicos y protejan los derechos de propiedad. En resumen, ante restricciones presupuestarias duras y un sistema de facultades bien delimitado los gobiernos compiten no solo por los factores sino también

por la generación del excedente, por lo que deberán promover ambientes económicos propicios, lo que constituye un fuerte incentivo para el desarrollo de industrias locales.

Problemas como la deficiente provisión de bienes públicos nacionales, restricciones presupuestarias débiles y la ausencia de una descentralización basada en reglas con un equilibrio institucionalizado de la autoridad, hacen que México esté lejos de alcanzar un federalismo preservador del mercado.

La competencia política intrarregional de los grupos de interés en nuestro país ha proporcionado a los gobiernos locales incentivos para gastar más en la redistribución del bienestar, es decir, en la búsqueda de la renta, ésta y las presiones políticas han hecho que se invierta más recaudación gubernamental en gastos sociales improductivos y en la redistribución políticamente motivada. En efecto, ante débiles organismos e instituciones que promuevan el control de las conductas de los agentes encargados de poner en práctica la política y la aplicación de fondos, es probable que la mayor parte del excedente sea dirigida de forma arbitraria a grupos y a funcionarios locales. Un sistema federal con características como las descritas anteriormente que imponga límites a las facultades de los ejecutores de políticas y sanciones específicas en su cumplimiento podría restringir la conducta de burócratas y grupos de presión que ven en la política industrial un botín político.

Asimismo, el diseño y aplicación de las instituciones y políticas de fomento a la industria en México durante los últimos años ha carecido de consensos entre los niveles de gobierno y el sector privado; resultado de la inexistencia de un sistema de descentralización en materia industrial formalmente establecido derivando en esquemas de planificación altamente centralizados. Un esquema de descentralización industrial puede mejorar la coordinación de las actividades debido a que facilita la toma de decisiones en materia de localización industrial de las regiones. Esto es así porque a través de este sistema las entidades se organizan a sí mismas fijando sus reglas del juego a través de consensos de acuerdo con las necesidades de industrialización locales. La experiencia ha sido aleccionadora al respecto, ya que no es fácil para el gobierno federal estimar cuales serán las economías de aglomeración o de escala, o las deseconomías que pueden desequilibrar las economías regionales o estatales. En este sentido el papel del gobierno federal será fijar estándares para establecer un sistema de intercambio de experiencias, lo que minimizará el costo de desarrollar políticas industriales en el ámbito regional.³²

Mejorar la planeación industrial y la aplicación de políticas requiere, entre otras cosas, información específica acerca de las condiciones del mercado y de

³² Ruiz Durán (2000: 34).

la relación entre diversas actividades de los actores privados, por lo que se hace necesario establecer un diálogo entre los actores económicos involucrados a fin de generar acuerdos sobre las áreas o aspectos que deban promoverse, basados en diagnósticos sectoriales y regionales previos, y en el análisis de las mejores prácticas para promover el desarrollo industrial regional; acordar el diseño y los mecanismos de aplicación de instrumentos y políticas; establecer los límites de responsabilidad asociados a tales decisiones; y finalmente, definir los mecanismos de evaluación y control de acuerdos. El intercambio de información entre el gobierno y el sector privado en foros deliberativos proporcionaría a aquél, referencias para la mejor coordinación de las actividades industriales.

Paralelamente es necesario que cada región, entidad federativa y localidad del país sea capaz de diseñar un plan estratégico que parta de su situación particular, ello crea las bases para una deliberación sistemática y posteriormente para la concertación de acciones específicas de modo que cada entidad aplique las mejores prácticas que se realizan en otras, o sea, partir de un esquema propio para la discusión y no tratando simplemente de emular lo que hacen otras entidades.

El diseño descentralizado de la política industrial no significa que el proceso deba ser asumido en su totalidad por los gobiernos locales, este debe concebirse como resultado de una responsabilidad compartida, por lo mismo deben sumarse representantes del sector público y privado. Es de reconocerse la dificultad para llevar a cabo esta tarea, sobre todo cuando se trata de definir el papel que deben desempeñar los diferentes niveles de gobierno y las responsabilidades de cada una de las partes. No obstante la experiencia muestra que invertir en ella puede dar resultados más sólidos en comparación con otros, como buscar que la mejora provenga de agentes ajenos a la industria.³³

6.2 Incentivos para las empresas

Aun cuando se reconoce la necesidad de la aplicación de una política industrial encaminada al fortalecimiento del mercado en México, las actividades de búsqueda de la renta y los problemas de coordinación generados por la relación entre el gobierno con el sector privado en materia de planificación industrial han dejado mucho que desear. No obstante, las fallas derivadas de problemas de información no son absolutas y pueden reducirse o aun evitarse con la creación de determinadas instituciones. En seguida, a título de ejemplo, se señalan algunas.

³³ Ruiz Durán (2000: 29).

6.2.1 Control de búsqueda de rentas

Una política industrial diseñada y aplicada correctamente puede proporcionar incentivos favorables a la producción incrementando las capacidades técnicas de las empresas existentes y las que potencialmente en el futuro se incorporen a dicha actividad. Un requisito importante para que las rentas económicas creen incentivos para innovar, es que la intervención gubernamental a través de la política industrial tenga reglas claras y bien aplicadas. En México, por el contrario, la distribución de apoyos a la industria se ha hecho a menudo de forma arbitraria caracterizándose por la ausencia de criterios y procedimientos de selección articulados y por la tendencia a crear ambientes en los cuales las empresas obtienen rentas económicas a través de mecanismos de cabildeo logrando así débiles incentivos a la innovación.

Si los gobiernos establecen los criterios antes de la selección efectiva de las empresas beneficiadas condicionando los apoyos a requisitos que contribuyan a crear sus capacidades técnicas y financieras, serían colocadas en una situación en la que todas tendrían que competir por los privilegios. De manera complementaria debe quedar claro el mensaje de que pocos años después se permitirá la entrada de más empresas al mercado y que los apoyos serán temporales. La amenaza potencial hecha por el gobierno de aceptar a nuevos participantes obligaría a su vez a las empresas apoyadas a innovar a fin de asegurar su posición en el mercado.

Adicionalmente una restricción presupuestaria en los recursos destinados a la industria que limite el acceso al crédito y a los subsidios constituye un mecanismo de incentivos negativos para que las empresas se desempeñen positivamente, porque de otro modo saldrán del mercado sin rescate gubernamental, esta restricción reduce además las oportunidades para la intervención más o menos arbitraria del gobierno central.

Debe evitarse que la mayor parte de los apoyos proporcionados por el gobierno sean sustitutos de actividades rentables. Por el contrario se recomiendan servicios complementarios creados para incrementar el valor total de la actividad del mercado, una vez deducidos sus costos, como la infraestructura, por ejemplo.

Finalmente la capacidad de control y la autonomía de los encargados de aplicar y vigilar el cumplimiento de las previsiones en materia de política industrial en relación con la influencia de grupos de interés, son factores responsables de que el gobierno pueda tomar la iniciativa en lugar de acomodar sencillamente las demandas de estos grupos.

6.3 Incentivos de los gobiernos

El éxito de la política industrial no solo dependerá de los incentivos de las empresas en los ámbitos micro, meso y macroeconómico, sino de los incentivos para los encargados de llevar a cabo las medidas de fomento industrial.

6.3.1 Mecanismos de evaluación y supervisión

Una vez logrado el consenso acerca del diseño de instituciones y políticas que serán aplicadas, el organismo encargado de llevar a la práctica el resultado debe contar con personal seleccionado por competencia a través de concursos abiertos. El organismo debe formular metas operativas y analizar cómo afectan a los sectores a los que van dirigidas. Asimismo deberá tener cierto poder para activar los mecanismos y no delegarlos a otras instancias menores.³⁴

Tal organismo deberá ser evaluado y sujeto como otros a rendición de cuentas, para tal propósito puede recurrirse a mecanismos más efectivos de supervisión y a aquellos que tratan de introducir sistemas de incentivos burocráticos. Estos pueden incluir mecanismos para inducir la competencia entre secciones, oficinas, organismos, grupos especiales paraburocráticos; establecer reglas de salarios y de ascensos basadas en el desempeño; crear un cuadro superior con mejor paga; normas de desempeño más exigentes que en el servicio civil normal; establecer sistemas de contabilidad administrativa pública que registren la producción, los costos y el desempeño; desarrollar la capacidad de auditoría, etc. Estos cambios podrían complementarse con otros que traten de hacer mayor presión sobre la burocracia desde afuera como la publicación de normas de desempeño y logros.³⁵

El esfuerzo de monitoreo y evaluación debe ser creciente y orientado a objetivos específicos entre los cuales destacan los siguientes: mejorar la coordinación de los organismos existentes; establecer como práctica habitual la evaluación, aunque se admite que en la realidad no siempre es consistente y firme; mejorar las técnicas de presupuestación pública por medio del *Programa de Modernización de la Administración Pública* (PROMAP) y la *Nueva Estrategia Programática* (NEP).

El gobierno debe en brevedad establecer mecanismos de monitoreo en todos los programas federales, asegurar la rendición de cuentas, transparencia y difusión de la información mientras que se fortalecen los programas de asistencia

³⁴ Wade (1990: 482-483).

³⁵ Wade (1990: 492).

gerencial para que los funcionarios asuman responsabilidades directas en la obtención de información para operar programas exitosamente. Algunas líneas que se pueden seguir en esta materia son las siguientes:

- a) Establecer un programa de evaluación independiente y que descansa en una oficina autónoma del gobierno.
- b) Establecer y monitorear indicadores de desempeño.
- e) Proveer de información a gobiernos estatales y municipales.
- d) Recopilar programas de las pequeñas y medianas empresas como una base para el diseño de programas futuros.

A manera de conclusión

La inconsistencia en el diseño de políticas de industrialización en nuestro país ha llevado a la planta productiva nacional a una crisis en la esfera de la competencia exterior, en la cual las empresas, mexicanos carecen de fortaleza para enfrentar los nuevos retos del mercado internacional competitivo. Después de atravesar la etapa de proteccionismo estatal, la industria local devino en una situación productiva y financiera sumamente vulnerable.

Ante esto, surge la necesidad de una política industrial con una óptica diferente, con instituciones nuevas que sean gestoras de acuerdos entre las partes integrantes del proceso productivo; de esta manera es necesario un nuevo equilibrio entre Mercado y Estado que, a través de coordinaciones colectivas por encima de grupos de interés posibiliten el surgimiento de una capacidad empresarial amplia. Esto evidentemente no es fácil de lograr.

El presente artículo ha querido ser un recuento de las acciones y debilidades de estas políticas y al mismo tiempo plantear algunas recomendaciones. Para tal efecto se acudió a un breve repaso histórico para ubicar los orígenes del problema y las primeras consecuencias de su aparición conjuntamente con las acciones encaminadas a enfrentaría.

Posteriormente, se enumeran las diferentes esferas que conforman la problemática del desarrollo y las políticas industriales en el México de hoy y el del futuro evaluando los incentivos en dos espacios: durante la protección industrial promovida por el Estado y la época de liberación de los mercados. De igual manera se analizan sus incidencias en términos globales y sectoriales, así como el nuevo marco institucional en el que estas áreas o esferas tendrán que batirse para lograr un desarrollo sustentable acorde con la apertura del mercado y el apoyo a las exportaciones.

El mejoramiento de la planta industrial y su eficiencia han sido tema de una extensa bibliografía tanto nacional como extranjera. Los autores citados a lo largo del ensayo ofrecen no solo ejemplos de nuestro país, se citan además el caso de Asia y América Latina en su lucha por arribar a estructuras productivas más elevadas. Varias son las instituciones creadas para ello, sin embargo, las políticas deben abarcar a la industria en su conjunto y no solo algunos de sus sectores. De igual manera debe satisfacer los espacios ocupados por la pequeña y mediana empresa con una regulación prudente.

Alcanzar las metas propuestas requiere un esfuerzo colectivo en contra de la centralización excesiva y burocrática y a favor de la fluidez de la información hacia los estados y municipios. Sólo así el desarrollo prometido y la competitividad con el exterior llegarán a buen puerto.

Referencias bibliográficas

- Aoki, M. (2000). “El papel del gobierno en el desarrollo económico de Asia Oriental, análisis institucional comparado”, *El Trimestre Económico*, México: FCE, núm. 91.
- Banco Mundial (2001). *A comprehensive development agenda for the new era*, Washington: The World Bank, pp. 265-268.
- Casalet, M. (1999). “Redes de innovación en la construcción del mercado en México” en *Biblioteca de la micro, pequeña y mediana empresa*, núm. 11, México: Nafinsa.
- CEPAL “Consecuencias económicas sobre la política industrial”, página web de la CEPAL (www.cepal.org).
- CIDAC (1994). *Hacia una nueva política industrial, la competitividad como objetivo*, México: CIDAC-Diana.
- Clavijo, F. (coord.) (1993). *La industria mexicana en el mercado mundial, elementos para una política industrial*, México: FCE.
- y S. Valdivieso (1993). “La política industrial de México, 1988-1994” en Clavijo (1993).
- Chang, H. J. (1996). *El papel del Estado en la economía*, México: Ariel-Sociedad Económica.
- De María y Campos, M. (1999). “Empleo, política industrial y pequeña y mediana empresa en México, necesidad de una nueva visión para el siglo XXI” en *El Economista Mexicano*, México: Colegio Nacional de Economistas, enero-marzo.
- (1999-2000). “Una nueva política industrial para el México del siglo XXI” en *Reglones*, México ITESO, diciembre-marzo.

- (2000). “Una política de desarrollo industrial y fomento empresarial para la próxima década” en *El Mercado de Valores*, México: Nafinsa, año 60, núm. 10, octubre.
- Dixit, A. K. (1998). *The making of economic policy*, USA: The MIT press.
- Ibarra, David (1999). *Política y economía, semblanza y ensayos*, México: Porrúa.
- Lahera, E. (1996). *Aspectos económicos de la gobernabilidad*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Péres, W. El resurgimiento de las políticas de competitividad industrial, página web de la CEPAL (www.cepal.org).
- Plan Nacional de Desarrollo* (1983-1988) México: Presidencia de la República.
- Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior* (1984).
- Qian, Y. y Weingast, B. R. (2000). “Instituciones, activismo estatal y desarrollo económico” en Aoki (2000).
- Rodrik, D. (2000). “Development strategies for the next century”, Harvard University (ponencia presentada el 27 de enero en el Instituto para Economías en Desarrollo, en Chiba, Japón, tomada de la página de internet de Rodrik).
- Ruiz Durán, C. (2000). “Mejores prácticas para el desarrollo industrial local” en *El mercado de Valores*, México: Nafinsa, año 60, núm. 10, octubre.
- Wade, R. (1990). *Governing the market, economic theory and the role of government in East Asian industrialization*, New Jersey: Princenton University Press.